

关于我国财产税制完善的几点思考

张祖华

(厦门大学经济学院, 福建 厦门 361005)

摘要: 现代社会中, 财产税已不是一个主体税类, 已被商品税和所得税所替代, 但它在地方政府财政收入筹集、社会公平调节等方面仍具有商品税和所得税不可取代的优点。受经济、政治、风俗习惯等各方面的影响, 现行我国的财产税制有着种种不尽人意之处。因此, 借鉴国外相关财产税成熟的经验, 按照优化税制思想, 完善财产税制和尽快出台遗产税和赠与税是十分必要的。

关键词: 财产税; 一般财产税; 个别财产税; 遗产税; 赠与税

中图分类号: F812.42

文献标识码: A

文章编号: 1671-8208(2004)06-0019-05

财产课税, 是对纳税人拥有或支配的、税法规定的应税财产就其数量或价值额征收的一类税收的总称。它包括一些主要税种, 一般分为对财产的所有或占有的课税以及对财产的转移课税。财产税按照不同的标准, 可以划分为不同的类别, 如从课征方式角度可区分为一般财产税和个别财产税; 从征税对象角度可区分为静态财产税和动态财产税; 从课征标准角度, 可区分为财产价值税和财产增值税等等。

美国财政学者马斯格雷夫则把财产税制分为两大类: 一类是对财产的所有者或者占有者课税, 包括一般财产税和个别财产税, 而另一类是对财产的转移课税, 主要是遗产税、继承税和赠与税。从财产课税的基本定义及世界各国实行的财产税制的实践情况来看, 马斯格雷夫对财产课税的划分为各国制定财产税制时所重视和采纳。因此, 本文也着重在于一般财产税和个别财产税的比较分析上。

一、一般财产税和个别财产税的比较分析

一般财产税, 亦称综合财产税, 它是对纳税人

所拥有的几乎全部财产进行综合课征。综观世界各国的一般财产税制, 基本上有两种类型: 一是名为一般财产税, 实为选择性财产税, 即以列举的有选择的几类财产价值为课税基础, 如美国的财产税制; 二是名为一般财产税, 实为财产净值税或财富税, 即以应税财产总值减去负债和豁免项目后的净额为课税基础, 如法国、荷兰。一般而言, 一般财产税的课征对象主要包括不动产、动产及其它有关财产权利, 不动产主要是土地、房屋; 动产主要是机器设备、运输工具等; 其他财产权利主要为股权、债券等少数无形资产。当然, 动产及其他财产权利因征管的难度大, 课征的对象较少。一般财产税对这些动产、不动产课税的依据主要是财产净值, 税率采用比例税率或累进税率, 同时也考虑到对日常生活必需品的免税、一定货币数量以下的财产免税以及负债的扣除等。

个别财产税亦称选择性财产税, 是国家选择某种特定财产如个人所有的土地、房屋、资本等财产进行课征的税收, 它是财产课税的最早表现形式, 发展到今天, 经历了一个不断分化组合的过程。个别财产税的课征对象包括土地、房屋等不

收稿日期: 2004-06-02

动产,一些国家也包括车船等动产(如我国);其计税依据有财产原值、财产净值、财产增值等几种;同时也规定了一些基本的宽免项目;其设置的税种主要有土地税、房屋税(英国为市政税和营业房产税)、不动产税以及车船税等。

从一般财产税和个别财产税的课征对象和基本内容来看,两者在许多方面存在相似之处,比如课税对象的选择方面,课税依据的采用方面等,但是除了这些相似之处外,他们有其自己本身的属性:一般财产税征税范围较广、课税普遍、筹集财政收入的能力较强,但公平性较弱,计征繁杂,因而偷逃税比较突出;个别财产税课税范围相对较窄、收入较稳定、公平性较强,不易隐匿虚报,征管较为简便。因此,一般来说,征管手段先进、纳税意识较强、征管制度较为严密的国家多采用一般财产税。反之,征管制度和方法落后、纳税意识淡薄国家多采用个别财产税。

除了对财产所有或占有课征的一般财产税或个别财产税以外,从财产的转移角度,许多国家课征的财产税主要是财产转让税,具体又划分为对财产的有偿转让课征的不动产税和财产无偿转让课征的遗产和赠与税,最普遍的就是遗产税和赠与税。近代遗产赠与税始于1598年的荷兰,随后,许多国家包括许多发展中国家都开征了遗产税和赠与税,据有关调查:在所选的98个国家和地区中,开征此税的国家有56个,开征率达57.14%。当然,各国因基本国情的不同,开征的遗产、赠与税也不尽相同,但基本模式主要有总遗产税制、分遗产税制与总分遗产税制三种模式。与之相对应的赠与税有总赠与税、分赠与税,当然也有的国家没有赠与税。遗产税和赠与税依照其选择模式的不同,其纳税人、课税对象、计税依据、宽免基础、税率等各有差异。总而言之,遗产税、赠与税的开征对调节收入差距,促进社会财富的公平分配以及增加地方财政收入,尤其是调节代际之间的公平有着积极的影响。

二、我国当前财产税制的基本现状

从以上的有关理论分析来看,我国当前的财产课税属于个别财产税,主要包括房产税、城市房地产税、契税、城镇土地使用税、土地增值税、车船

使用税以及车船使用牌照税等六个税种。受生产力发展水平、所有制性质和形式、公民纳税意识以及征管制度等多方面因素的影响,当前我国的财产税存在许多不规范的地方,造成了诸多问题。

(一)财产税制的有关税种设计不合理,与其他有关税种存在交叉重叠之处

目前世界各国依课税依据将对不动产课征的税收划分为不动产保有税、不动产转让税以及不动产所得税,其中前两类归属于财产税,统一于地方征收。而我国当前的税收体系中,对不动产使用、转让过程中设置的税种存在不合理的地方,所得税与财产税有重叠交叉和重复课征现象。对一些税种的归类也有不合理之处,如对于土地、房屋等不动产的转让行为设置了营业税、契税、土地增值税、印花税以及企业所得税、个人所得税;对房屋出租,设置了营业税、房产税以及个人所得税,也就是说在设置税种时存在流转税、财产税、行为税以及所得税的重合。契税和印花税从某种意义上而言,性质是相同的,而在实践中却分设两个税种并将其划分为不同的税类;同理,对于土地,我国设置了城镇土地使用税和耕地占用税,并将耕地占用税划归资源税,城镇土地使用税划归财产税。这种同一本质税种不同类别的划分,势必增加税制的复杂性,进而增加征纳双方的成本,加重纳税人的税收负担。

(二)设置“内外有别”的两套税制,造成了税负不公

我国对财产的课税采取“内外有别,两套税制并存”的政策。主要表现在以下几个税种中:对纳税人拥有的房产设置房产税和城市房地产税;对纳税人占有的土地设置城镇土地使用税和征收城镇土地使用费;对车船设置车船使用税和车船使用牌照税。其中,城市房地产税、城镇土地使用费以及车船使用牌照税是针对涉外企业和外籍个人征收的。两套税制的设置产生了许多弊端:首先,有碍于征纳双方对税法的理解,给税收的征收管理带来诸多不便,提高了征税成本和纳税成本,造成地方政府净收入的减少;其次,多套税制的设置,从立法上有损法律的严肃性和公平性;第三,两套税制设置以及税收优惠的不一致,造成了对内的歧视性,损害了公平性,不利于企业之间的平

等竞争；第四，从国际惯例来说，在财产税制上采取内外有别的政策不多见，这种通过牺牲公平及效率原则来达到引进外资的做法得不偿失。

（三）财产课税范围过窄，计税依据不合理，使得财产税收比重偏低

我国财产税的课征对象主要是土地、房屋以及车船等不动产和少数动产，并且仅对经营性、使用中的土地、房产、车船等进行课征，而对于没有经营、闲置、未使用的土地、房产、车船不课征，同时对土地、房产的征税范围仅限于城市、县城、建制镇、工矿区，没有扩展到农村；而从计税依据角度来说，房产税采用房产余值和租金，对土地采用实际占用的土地面积。课税对象、课征范围过窄以及计税依据不合理，造成了财政收入的减少，使得财产税收比重偏低，在地方税收体系中的地位下降。

无论是发达国家还是发展中国家，财产税基本上是地方财政收入的一个主要来源，其比重达到了一个相当高的程度。国际上大多数发达国家的财产税收收入占全部税收收入的比重约在 10% 以上，占地方税收总收入的 70% 以上，而一些发展中国家如俄罗斯、印尼、南非等，其财产税占税收总收入的比重超过了 3.5% 以上，占地方税收收入的比重则超过了 8%，南非则达到了 100%。而从我国的实际情况来看（见表 1），1999～2001 年，我国财产税税收收入占总税收收入的比重分别为 3.20%，3.26%，2.97%，占地方税收收入的比重分别为 6.54%，6.82%，6.24%，远低于发达国家甚至发展中国家财产税占税收收入的比重，并且在 2001 年所占的比重中还有所下降。

（四）遗产赠与税的空白，反映出财产税制的缺陷，不利于公平的发挥

西方国家对财产的转让环节设置了两种情况进行课征，对有偿转让课征不动产转让税、印花税、契税等；对无偿转让课征遗产税和赠与税。从我国的实际情况来看，在财产转让环节，对有偿转让设置了营业税、契税、印花税、土地增值税等，与西方有关国家较为一致，但对于无偿转让，我国仍存在空白，没有开征遗产税和赠与税。遗产税及赠与税的空白不利于地方财政收入的筹集、不利于经济的发展（刺激消费）、财富的公平分配、收入差距的调节，并且将这种差距、不公平性延续下去，造成下代人的起点不公，滋生食利者阶层，不利于社会的进步。近年来我国贫富差距现象已经达到了相当严重的地步，且这种贫富差距还在加大，如基尼系数近几年都在 0.45 以上，超过了 0.4 的警戒线；城乡收入比从 1998 年的 1.47 扩大到 2001 年的 2.89；地区城镇居民、农村居民的收入差距一直居高不下。这种差距的加大，进一步加剧了贫富分化现象，有必要利用遗产赠与税进行调节。

（五）相关财产法规、制度的滞后，对财产税的征收管理带来了诸多不便

财产税主要是对财产的存量课征，这就要求一系列相关财产法规、评估制度的配套。然而，我国现有的财产课税法规很不健全，财产登记管理制度和评估制度很不完善，例如继承法对有关继承关系、遗嘱执行规定不明确；房产和地产分成两个部门进行管理；评估制度不规范，评估体系不科学以及评估人员素质较低；相关部门不与税务机关紧密协调、配合。这些状况使得税务机关难以及时掌握纳税人的财产、遗产数量和价值情况，使税务机关在课征财产税时缺乏法律依据，增加了

表 1 我国现行财产税系及其构成 单位：亿元

| 类 别 年 份 | 契 税 | 房 产 税 | 土 地 增值 税 | 城 镇 土 地 使 用 税 | 车 船 使 用 税 (含 牌 照 税) | 合 计 | 税收收入总额 | | 财产税占 收入比重(%) | |
|------------|---------|---------|-------------|------------------|---------------------------|---------|-------------|-------------|-----------------|----------------|
| | | | | | | | 地方税收 收入额 | 全国税收 收入额 | 占地方 比重(%) | 占全部收 入比重(%) |
| 1998 | 58.09 | 154.349 | 4.271 | 54.09 | 21.821 | 292.621 | 4438.45 | 9262.80 | 6.59 | 3.16 |
| 1999 | 95.962 | 183.357 | 6.810 | 59.059 | 20.864 | 366.052 | 5594.866 | 11444.08 | 6.54 | 3.20 |
| 2000 | 131.081 | 209.382 | 8.394 | 64.765 | 23.418 | 437.04 | 6406.056 | 13395.23 | 6.82 | 3.26 |
| 2001 | 157.077 | 228.449 | 10.330 | 66.154 | 24.607 | 486.617 | 7803.300 | 16386.04 | 6.24 | 2.97 |

资料来源：根据 1998～2002 年《中国统计年鉴》计算得来。

税务部门的征管难度,造成了财产税源的流失,也对遗产赠与税的开征增添了障碍。

三、我国财产税制的完善

根据我国财产税制的现状,借鉴西方国家财产税制的相关成熟经验,可以从以下几方面完善我国的财产税制:

(一)规范、统一现有的财产税制

针对我国公民纳税意识落后、征管水平不高以及相关的财产登记评估制度滞后的情况,当前一段时间内仍应实行个别财产税,选择一些代表性的税种进行课征。同时,取消当前内外有别的两套税制,将城市房地产税和房产税合并为房产税,城镇土地使用税和耕地占用税合并为土地税,车船使用税和车船使用牌照税合并为车船税,将契税、印花税合并为契税或者改为登记税,设置遗产税、赠与税,将不动产的有偿转让所得或经营(出租)所得划归所得税,不再纳入财产税。对于大多数动产等财产以及财产权利,鉴于当前的具体情况,可暂不纳入财产税,用其他税加以调节,待时机成熟后,可将其纳入,并将个别财产税扩大为一般财产税。

(二)扩大税基、公平税负,加强对资源的利用和环境的保护

目前我国对房屋、土地、车船征收的财产税仅限于这些财产的经营、使用进行课税,未经营、未使用的财产没有纳入课税范围,并且课税范围仅限于城镇、工矿区,未涉及农村,不利于资源的充分利用和环境的保护,也不符合国际惯例。事实上,我国近年来农村抛荒、住房增加速度较快,存在一人拥有多房、一户拥有多房、房屋装饰豪华的现象,同时私家车、私家船增加的速度也非常快。如私人汽车拥有量在2001年达到了770.78万辆,比2000年增长了23.26%;土地购置面积增长的幅度很大,2000年比1999年增长了41.36%,2001年比2000年增长了38.47%。这种增长速度在某种程度上引起了土地资源的变相闲置,造成了交通拥挤和环境污染。针对这种现象,有必要扩大财产税的课税范围、课税对象,也就是说,将课税范围扩大到农村,对所有拥有不动产、动产的所有人都应当纳入课税范围,同时将未使用、不使用的

房屋、土地、车船也应当纳入课税对象,调整有关税目税率。当然,对非营业用的房产、土地纳入课税对象时,应当对居民生活居住的基本的土地、房屋予以免税,对超出标准的则要加以课征。这样可防止房屋、土地的闲置、浪费,也有利于减少私家车对大气的污染,增加地方财政收入,缓解地方政府的财政困境。

(三)开征遗产税和赠与税,弥补财产税制的空白,调节公平

当前我国开征遗产税、赠与税已初具条件,时机也已经成熟。由于经济的发展,个人收入的多元化,居民收入水平有了大幅度的提高,个人财富收益日益增多。据统计:2001年,居民拥有的金融性资产达到了8万多亿元,仅储蓄存款就有7万多亿元;工资总额、平均工资额分别为11830.9亿元和10870元,比上年分别上涨了11.02%和16.0%;另外,居民拥有的耐用品、房产和其他财产均有不同幅度的上升。这些为遗产税、赠与税的开征提供了税源。同时,随着我国法制建设的逐步加强和完善,我国已初步建立起与财产管理有关的制度,如财产管理制度、财产评估制度、储蓄存款实名制、公证制度、工商行政管理制度、金融管理制度、房产和车辆管理制度以及宪法、民法通则、婚姻法、继承法等有关法律条文对财产的界定、继承的规定等这些制度,为遗产赠与税的开征、征管提供了一定的制度条件。鉴于居民整体纳税意识不强、征管落后的情况,当前在我国宜选择总遗产税制模式,以遗嘱执行人或管理人为纳税义务人,课征对象应包括动产、不动产和其他具有财产价值的权利;配合个人所得税公平性的调节,采用累进税率课征,并做一些必要的扣除(如管理费、丧葬费等等)。开征遗产税的同时,也要开征赠与税,同率计征,以防止遗产税的落空,确保税源的可靠。

(四)扩大地方财产税收权力,完善有关财产法规

财产课税的大部分税种属于地方税种,由地方征收,纳入地方财政预算范围,对国家宏观经济影响较小,因此,考虑到我国个人拥有财产的实际情况以及各地经济发展的不平衡性,适当放权给地方很有必要。所以,对一些事关全局的税种,立

法权限可集中在中央,对一些因地制宜的税种,中央只规定一个基本框架,具体内容由各地政府在框架内根据本地的具体情况加以确定,即税收立法权、税收政策制定权以及征收管理权的适度下放。由于财产法规和评估制度对财产税的计税依据十分重要,因此,应当尽快出台、完善有关财产的法规、评估制度,建立科学的评估体系,建立以税务机关为主,社会中介机构为辅的专门化财产评估机构。

(五)选择正确的财产估价方法,加强税务部门的征收管理

财产估价在财产税的课征中有着非常重要的作用,它反映着纳税人的负担能力,影响着地方政府的财政收入,因此,加强财产估价,选择计税基础非常重要。在国际上,对财产的估价通常有收益现值法、重置成本法以及市场价值法三种,在我国可采用账面价值法为基础,配以收益现值法、重置成本法,即当财产市值与账面价值一致时,可采用账面价值法;当财产市值与账面价值相差很大时,可采用现行市价法;对于一般财产权利和不动产,可采用收益现值法。另外,在加强财产评估的同时,也要加强税务机关的征收管理,提高征管技术和手段,确保税收漏洞的堵塞。这就要求建立与评估、税收征管有关的信息数据库,运用计算机

技术进行搜集、处理存储和管理,加强与土地、房管等部门的协调配合。

参考文献

- [1] 陈志楣. 税收制度的国际比较研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2000.
- [2] 董广铮, 汤贡良, 计金标, 杨志清. 税收理论研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2001.
- [3] 李进都. 房地产税收理论与实务[M]. 北京: 中国税务出版社, 2000.
- [4] 上海财经大学公共政策研究中心. 2001 中国财政发展报告——转轨经济中的税收变革[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2001.
- [5] 郭振林. 关于完善我国财产税制的政策思考[J]. 税务与经济, 2000, (4).
- [6] 蒋晓蕙, 刘广洋. 谈财产税制国际发展趋向[J]. 税务与经济, 1999, (3).
- [7] 曲顺兰. 国外财产课税的比较与我国财产课税的完善[J]. 涉外税制, 1999, (5).
- [8] 各国税制比较研究课题组. 财产税制国际比较[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1996.
- [9] 湖北省地方税务局, 湖北省国际税收研究会课题组. 重构我国的财产税制[J]. 税务研究, 2003, (10).

责任编辑: 梁 贝 陈 云